



Ines Zenke

Energiewende und Recht

26.07.2013

Interview mit Dr. Ines Zenke

Die politisch angesagte Energiewende pausiert – sehr zum Ärgernis vieler in den Startlöchern stehender Akteure.

Wir haben Frau Dr. Ines Zenke, Partnerin der renommierten Kanzlei Becker Büttner Held, Berlin um ihre Meinung zum Thema aus rechtlicher Sicht gebeten.

Frau Dr. Zenke, zunächst eine grundsätzliche Frage: In welchem Maße ist der Stillstand bis nach der Bundestagswahl rechtlicher Natur?

Der Stillstand ist eher praktischer denn rechtlicher Natur. Schon der Kalender zeigt: Die Bundestagswahl wird ja üblicherweise im September durchgeführt. Das Parlament macht im Juli und August seine Sommerpause. Wenn direkt danach Wahlen anstehen, ist klar, dass in den theoretischen drei Wochen des Septembers nichts mehr passiert. Daher gibt es Ende Juni normalerweise die letzte inhaltliche Sitzung.

Aber auch politisch ist es nachvollziehbar, dass es vor einer Wahl zum Stillstand kommt. Um politische Ideen durchzusetzen, braucht es eben auch Zeit. Wenn diese Zeit bis zur nächsten Wahl nicht mehr zur Verfügung steht, wird man „sein Pulver lieber trocken halten“. Mit anderen Worten: Die Parteien überlegen, was sie nach einer (gewonnenen) Wahl umsetzen können, werden das aber eher nicht mehr öffentlich machen.

Steigende Komplexität bedeutet i.d.R. ja auch steigende Kosten. Wo sehen Sie den größten Handlungsbedarf hinsichtlich Vereinfachung einzelner Themenkomplexe – sagen wir, im Netzbereich?

Wenn es bloß so einfach wäre. Wir müssen als Prämisse akzeptieren, dass die steigende rechtliche Komplexität der steigenden Komplexität „da draußen“ geschuldet ist. Das Energiesystem, wie wir es heute haben, wird von einer Vielzahl von Akteuren, Interessen, technischen Möglichkeiten und wechselseitigen Abhängigkeiten definiert. Dazu ist es historisch gewachsen: Eine neue Technologie erfordert neue Regeln, die sich wie Sedimentschichten über die alten Regeln legen. Am Ende bekommen wir eine Gemengelage von alten und neuen Regeln, von Parallelitäten, Widersprüchen

und Verstärkungen. Das bedeutet aber auch, dass jedes Mal, wenn ein Thema angefasst wird, zugleich überprüft werden muss, an welchen weiteren Stellen sich dadurch Dinge verändern.

Nehmen wir das Beispiel Netzbereich: Dort wäre es z. B. wünschenswert, wenn die Methode der Netzentgeltberechnungen mit der Methode der Netzbewertungen kongruent wären. Wenn eine Gemeinde ihre Konzession an einen neuen Netzbetreiber vergibt, darf dieser das Netz vom Vorgänger gegen einen angemessenen Preis übernehmen. Logisch wäre es, das Netz mit dem Betrag zu bewerten, zu dem es auch danach Geld verdienen darf – da es aber gar nicht konkret geregelt ist, gibt es viel Streit. Ein anderes Beispiel sind die verschiedenen Mechanismen, die zur Erhaltung der Netzstabilität dienen sollen, also Regelenergie, Redispatch, abschaltbare Lasten und Reservekraftwerke. Alle Maßnahmen haben ein einheitliches Ziel, sie sind aber nicht einheitlich geregelt.

Na ja, was will man erwarten bei 10.550 Rechtsnormen, die im Energiebereich relevant sind?

Kommunal, regional, national, EU – auf allen Ebenen ringen politische Kräfte um Punktgewinne. Wo könnte hier eine steuernde Hand für nachhaltig wirkende Rechtssicherheit angesiedelt werden? Was wäre hierbei zu beachten?

Lassen Sie mich Ihre Frage umdrehen: Auf welche Ebene könnten wir verzichten? Letztlich glaube ich, dass auf keiner einzelnen Ebene eine nachhaltige Rechtssicherheit gewährleistet werden könnte. Theoretisch müsste man dies auf der EU-Ebene ansiedeln: Den wohlwollenden europäischen Diktator-Bürokrat. Dann hätten wir in ganz Europa ein einheitliches Spielfeld (das berühmte level playing field), bei dem keine weiteren Behörden oder Instanzen noch reinreden könnten. Das Problem ist aber natürlich immanent: Diese Regeln passen wahrscheinlich nicht für jedermann – und der gefürchtete europäische Superbürokrat ist viel zu weit entfernt von den Problemen in jeder einzelnen Gegend Europas.

Auf der anderen Seite kann man aber sicherlich die Regeln auch nicht nur den unteren Ebenen überlassen. Von daher ist das Prinzip, welches wir heute haben, nämlich das Prinzip der Subsidiarität, ganz gelungen: Die oberen Ebenen dürfen immer nur die allgemeinen Regeln vorgeben, die für eine Vergleichsmäßigung sinnvoll sind. Ohne dabei zugleich die Anpassungsmöglichkeit auf den unteren Ebenen wegzunehmen. Dass bei einer solchen Regelpyramide auf den ersten Blick Rechtssicherheit nicht so gut gegeben ist, erscheint nachvollziehbar, es dürfte sich aber als Trugschluss erweisen. Wenn die Instanzen vernünftig miteinander arbeiten und jeweils ihre Kompetenzbereiche respektieren, erhalten wir ein stabiles und für den Bürger auch passgerechtes und rechtssicheres System. Na, ja. Wenn ... Auch hier gibt es ja oft Ressourcenprobleme und anderes.

Erzeugung, Speicherung, Transport, Handel – wo drückt der Schuh aus rechtlicher Sicht derzeit am meisten?

Bei Erzeugung und Speicherung ist es derzeit weniger ein Problem der rechtlichen Seite als mehr des Marktdesigns. Beim Transport gibt es ausgesprochen viele Regeln. Dringend erscheinen mir hier aktuell Fragen, ob in die Netzentgelte bestimmte Verbesserungen und Erweiterungen auch der Verteilnetze für die Aufnahme der erneuerbaren Energien eingepreist werden können. Der Handel auf der anderen Seite hat sicherlich am wenigsten originäre Regeln, dort stehen aber demnächst mit der Umsetzung der REMIT, der EMIR und der künftigen Finanzmarktregulierung (MiFID II) deutliche und unbedingt komplexe Änderungen bevor. Daher entscheide ich mich für den Handel.

Am 28. Juli 2011 wurde von der Bundesregierung das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) beschlossen. Wie bewerten Sie die Situation in der Wirklichkeit; wo sind gravierende Fortschritte durch NABEG zu vermelden?

Es ist allgemein bekannt, dass der Netzausbau deutlich hinter den ursprünglichen Planungen zurückliegt. Welche Geschwindigkeitsfortschritte jetzt durch das NABEG erreicht werden, ist noch nicht absehbar. Kann ich die Frage um, sagen wir, fünf bis zehn Jahre zurückstellen?

Im Energie- und Umweltbereich existieren allein in Deutschland mehr als die von Ihnen erwähnten 10.550 Rechtsnormen. Wenn Sie aufgerufen wären, diesen Paragraphendschunzel etwas zu lichten, wo würden Sie ansetzen?

Wollen Sie wirklich, dass ich den Ast, auf dem ich sitze, absäge? Nein, mal im Ernst, auch wir verzweifeln oft an der puren Anzahl an Normen, die insgesamt zu beachten sind, um ein Energieunternehmen sinnvoll zu führen. Aber es ist wie so oft im Leben: Wenn Sie das Große und Ganze sehen, schlagen Sie die Hände über dem Kopf zusammen, wie das denn sein kann. Wenn Sie aber ins Einzelne schauen, halten Sie jede einzelne Norm für gut begründbar bis unverzichtbar.

Es ist ein Zeichen unserer Zeit, dass wir sehr konkrete, einzelne Aspekte regelnde Normen schaffen. Der Gesetzgeber vor 100 Jahren hat versucht, durch größere Abstraktion ein weiteres, ihm noch unbekanntes Lebensfeld abzudecken. Ich würde also dem heutigen Gesetzgeber zurufen: Traut Euch ruhig etwas mehr Abstraktion zu. Lasst uns die Normen doch so gestalten, dass sie nicht nach zehn Jahren (und einer technischen Entwicklung!) wieder obsolet werden.

Sie sind Autorin zahlreicher Publikationen im Energierecht. Welches ist Ihre neueste Schöpfung?

Noch recht aktuell ist das Buch „Energiehandel in Europa“ in seiner 3. Auflage. Im Moment arbeite ich an der Aktualisierung von Beiträgen im Standardkommentar des Energierechts, dem Danner/Theobald. Und dann gibt's da wie immer das, worüber man noch nicht redet.

Frau Dr. Zenke, vielen Dank für das Gespräch!

Das Interview führte Rainer Wellenberg